

O SISTEMA DE FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL – NOVOS DESAFIOS DIANTE DA SOCIEDADE TECNOLÓGICA

THE SOCIAL SECURITY FINANCING SYSTEM – NEW CHALLENGES IN THE FACE OF A TECHNOLOGICAL SOCIETY

DOI: 10.19135/revista.consinter.00020.26

Recebido/Received 27/09/2024 – Aprovado/Approved 24/01/2025

*Roberta Soares da Silva*¹ – <https://orcid.org/0000-0001-8829-6907>

*Renata Soares da Silva*² – <https://orcid.org/0009-0002.4126-8292>

Resumo

O presente artigo parte da análise da teoria do risco social e o impacto no custeio do Sistema de Seguridade Social no Brasil. O financiamento da seguridade social necessita de uma planificação, de um planejamento de forma isolada, de modo que as receitas da Seguridade Social passam a ser eficientes de modo a garantir o ideário adrede definido de proteção social na Constituição Federal, da previdência, da assistência e da saúde. O texto ressalta a importância da destinação das receitas provenientes das contribuições sociais, as quais devem ser aplicadas de forma exclusiva na Seguridade Social e defende novas fontes possíveis de financiamento dos sistemas de proteção social diante da teoria do risco social. O presente artigo discorrerá sobre a sociedade tecnológica e seu impacto no orçamento da seguridade social. Dessa forma, o que as autoras se propõem é delimitar a importância do planejamento, do custeio, sendo estas peças fundamentais para o equilíbrio técnico-financeiro da Seguridade Social, de modo que não ocorram nem superávits, nem déficits, bem como a apresentação de novas fontes de financiamento, diante das transformações decorrentes da sociedade tecnológica. O método de estudo adotado para este artigo será o qualitativo-bibliográfico.

Palavras-chave: Financiamento da Seguridade Social; Proteção Social; Risco Social; Sociedade Tecnológica.

Abstract

This article analyzes the theory of social risk and its impact on the funding of the Social Security System in Brazil. The financing of social security requires planning in isolation, so that social security revenues become efficient in order to guarantee the ideals of social protection defined in the Federal Constitution: social security, assistance and health. The text emphasizes the importance of earmarking revenues from social contributions, which should be applied exclusively to Social Security, and

¹ Doutora e Mestre em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Professora Assistente nos cursos de Mestrado e Doutorado em Direito Previdenciário e Direitos Humanos da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Presidente da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social – ABDSS. Conselheira do Instituto do Capitalismo Humanista. Advogada. E-mail: professora.robertasilva@gmail.com, ORCID <https://orcid.org/0000-0001-8829-6907>.

² Especialista Tributária pela Escola Paulista de Direito – EPD. Contadora e Especialista Tributária na Tricon Energy do Brasil. E-mail: contrenata@hotmail.com. ORCID <https://orcid.org/0009-0002.4126-8292>.

defends new possible sources of funding for social protection systems in the face of social risk theory. This article will discuss the technological society and its impact on the social security budget. Thus, what the authors propose is to delimit the importance of planning, costing, these being fundamental pieces for the technical-financial balance of Social Security, so that neither surpluses nor deficits occur, as well as the presentation of new sources of financing, in the face of the transformations resulting from the technological society. The study method adopted for this article will be qualitative-bibliographic.

Keywords: Financing Social Security; Social Protection; Social Risk; Technological Society.

Sumário: 1. Introdução; 2. A Sociedade Tecnológica – Breves Considerações; 3. O orçamento da Seguridade Social; 4. Crise do Orçamento Social no Brasil; 5. Novas Fontes de Financiamento dos Sistemas de Proteção Social; 6. Considerações Finais; 7. Referências.

1 INTRODUÇÃO

A elaboração deste artigo é parte das reflexões sobre a teoria da sociedade de risco, da sociedade líquida e fluída e os avanços tecnológicos que progridem de forma avassaladora sobre a sociedade. Nessa perspectiva, a nova sociedade de risco, marcada pelo domínio do mercado financeiro, impacta sobremaneira na produção de riqueza, culminado na escassez de postos de trabalho e de profissões, o que deflagra uma enorme escalada de desigualdades sociais.

Diante desse fato, a sociedade global e, principalmente a brasileira, enfrenta grandes desafios – principalmente no financiamento do sistema de seguridade social.

Neste estudo preambular serão abordadas considerações sobre risco, globalização, sociedade líquida, relacionadas à nova tessitura social, a importância do orçamento social, a crise orçamentária, para então, compreender o impacto dessas transformações no sistema de proteção social e no próprio financiamento da seguridade social,

O que se pretende neste trabalho, diante das sistêmicas notáveis transformações provocadas pela sociedade global – da sociedade tecnológica, é convidar o leitor a repensar sobre a importância da destinação das receitas provenientes das contribuições sociais para financiamento exclusivo do Sistema de Seguridade Social brasileiro, de modo a garantir o ideário do sistema de proteção social, da importância do planejamento, do custeio, como peças fundantes da Seguridade Social, de modo a garantir o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema de proteção social.

A importância do estudo de novas fontes de financiamento para custeio do sistema de proteção social, diante das transformações decorrentes da sociedade tecnológica, de modo a garantir a efetividade dos direitos sociais – um novo olhar – novas perspectivas, com a revolução 4.0 – busca uma via para a equalização da problematização da sociedade tecnológica e seu impacto no orçamento da seguridade social.

Para tanto, o método de estudo adotado para apresentação da proposta no presente artigo é o qualitativo-bibliográfico.

2 SOCIEDADE TECNOLÓGICA – BREVES CONSIDERAÇÕES

A sociedade de risco se tornou tema central, em virtude dos avanços tecnológicos que fizeram emergir novas situações de risco.

A sociedade de risco pauta-se pelas inovações tecnológicas. São inegáveis os avanços tecnológicos, da medicina, dos sistemas de informatização, da robotização, da engenharia genética, da engenharia agrícola, da agilidade das informações, da comunicação, da produção industrial, entre outros setores, da indústria, do comércio, da prestação de serviços e do mercado de trabalho em geral.

A isso se dá o nome de globalização – nome ao fenômeno pelo qual, daqui para a frente, nada que acontece ou venha a acontecer neste planeta, na casa comum, será um fenômeno isolado, espacialmente delimitado. Isso significa que todas as descobertas, adversidades, triunfos, catástrofes, afetam todo o planeta, a todos, razão pela qual é necessário redirecionar e reorganizar vidas e ações em torno do eixo global – local.

Desse modo, aos poucos, ou de repente, o mundo se torna grande, pequeno, demasiado, perene, homogêneo, articulado e multiplicado³. As transformações indicam que o mundo parece ter recomeçado em uma velocidade antes inimaginável.

É como se a história depois de tanto tempo de moderação, caiu do trem. Vaga pelas ruas e ninguém sabe para onde foi⁴ e para onde deve ir.

Com o avanço da tecnologia, da sociedade de risco, da sociedade reflexiva – emergiu no mundo do trabalho a automação, e, com isso, uma interferência substancial sobre o emprego, o que reflete uma realidade brutal – uma desigualdade avassaladora – a substituição da mão-de-obra do homem humano pelos robôs e, com isso, no desaparecimento dos postos de trabalho, diferentemente do que ocorria no século XX, além do impacto no sistema de financiamento da seguridade social.

Na verdade, a revolução 4.0 do século XXI bateu na porta e não pediu licença para entrar, simplesmente, entrou, de repente, passou-se do analógico para o digital, da territorialização para a desterritorialização, para a globalização, para a mundialização, das coisas, das pessoas e das ideias.

Está-se na era da sociedade da modernidade fluída, perene, em que os indivíduos perpassam conectados com a inteligência artificial, com multiplicidades de informações, de redes de comunicações, constantes e adversas ao mesmo tempo. O tempo não é mais o tempo – formata-se uma nova paisagem de sociedade de risco global. As circunstâncias não são mais as circunstâncias. De repente, a queda para o alto – incertezas surgidas em razão das rápidas inovações tecnológicas.

E, com tudo isso, como fica a proteção social diante do fenômeno da Revolução 4.0, do fenômeno da globalização, da mundialização das coisas?

Como foi visto, a quarta Revolução Industrial modifica radicalmente o mercado de trabalho e, conseqüentemente, isso impacta diretamente nos modelos de proteção social que precisarão ser redirecionados de forma dinâmica pelo sistema, a partir das transformações geradas por essa revolução, sob pena de se tornarem insustentáveis⁵.

Para Schwab, a estrutura moldada pela Revolução 4.0 deve ser pautada em direitos humanos⁶.

³ IANNI, Octávio, *A sociedade global*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1999, p. 21.

⁴ IANNI, Octávio, *A sociedade global*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1999, p. 91.

⁵ HORVATH JR., Miguel, *A policrise e os sistemas de proteção social: desafios da preservação dos sistemas protetivos do século XXI*, Belo Horizonte, Ieprev, 2024, p. 182.

⁶ SCHWAB, Klaus, *Aplicando a quarta revolução industrial*, São Paulo, Edipro, 2018, Trad. Daniel Moreira Miranda, p. 87/88.

Nesse bojo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos é uma das maiores conquistas na modernidade, pois consagrou a liberdade, a igualdade, a fraternidade e a dignidade humana como valores da vida em sociedade, a própria condição da existência humana em sua plenitude.

A Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, assinada por 192 países (sem precedentes até então), abarca um conjunto universal de princípios (valores) que podem ser aplicados em diversas culturas. A quarta Revolução Industrial precisa se pautar pela discussão de questões mais gerais sobre as sociedades em que se quer viver. Atualmente, a autonomia das pessoas trazidas pelas tecnologias são imensas, no entanto, é preciso uma nova ótica social – o olhar sobre a pessoa humana – o impacto dessas novas tecnologias nas vidas das pessoas – da minimização das desigualdades sociais – para que a tecnologia caminhe para a inclusão social.

Nesse aspecto, o grande desafio a ser enfrentando nessa sociedade líquida e fluída é a busca de instrumentos que permitam a valorização da pessoa humana – a dignidade – a humanidade, em detrimento da valorização do mercado, do financeiro, da internet, das coisas. A dignidade humana em primeiro lugar – a valorização da humanidade – do homem com um fim em si mesmo, o qual deve ser considerado de forma ampla. As palavras-chave são cooperação, amizade e fraternidade.

3 O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

O que representa o orçamento social?

O orçamento social pode ser entendido como o conjunto de dotações orçamentárias, que tem por objetivo o financiamento dos programas referentes aos direitos sociais, como saúde, previdência e assistência social, conforme estatuído no art. 6º da Constituição, combinados com os arts. 165, 5º, III, e 195, § 2º da Constituição Federal.

Nos termos do art. 195, §2º da Constituição, “a proposta orçamentária será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas em lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos”⁷.

Isso significa que a proposta orçamentária, por meio do projeto, irá disciplinar os gastos e financiamentos da Seguridade Social – dos direitos sociais e serviços⁸.

Urge destacar que o orçamento da Seguridade Social é norma que surgiu com a Constituição de 1988. Incorporado à LOA – Lei Orçamentária Anual, ele abrange todas as entidades da Administração, direta e indireta a ela vinculada, bem como os fundos das fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público, conforme disposto no art. 165, § 5º da Constituição de 1988⁹.

Conquanto, há muitas críticas em relação ao orçamento da Seguridade Social. Apontam os críticos que esse dispositivo constitucional não encontrou efetividade mínima, pois nenhum governo atendeu aos ditames constitucionais. Há ressalva para

⁷ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Emendas Constitucionais de Revisão, *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 out. 1988, Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>, Acesso em: 25 set. 2024.

⁸ SILVA, Roberta Soares da, *O princípio da contrapartida do sistema de seguridade social: uma proposta de orçamento*, Curitiba, Alteridade, 2023, p. 183.

⁹ SILVA, Roberta Soares da, *O princípio da contrapartida do sistema de seguridade social: uma proposta de orçamento*, Curitiba, Alteridade, 2023, p. 184.

o ano de 2006, que por determinação do Tribunal de Contas e em virtude de disposição expressa na LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias (para esse ano) é que passou a integrar o orçamento geral da União, em seus anexos, em uma tabela denominada Demonstrativo de receitas e despesas da União – Seguridade Social¹⁰.

Vale lembrar a crítica de Rio Nogueira, em sua obra de 1985, que assim se posicionou sobre o plano de custeio contido no art. 122 da CLPS: “Deveríamos, então, concluir que o pretenso plano de custeio de 1981, não passava de mero ensaio aritmético para cobrir despesas de alguns meses; e isso autorizava nosso prognóstico de nova crise no curto prazo divulgado pela imprensa”¹¹.

E acrescenta o autor:

*Se, em 1960, as reservas de benefícios concedidos ainda eram em grande parte garantidas pelo patrimônio imobiliário dos Institutos, o Plano de Custeio reserva a taxa de 20% para assegurar a cobertura das despesas previdenciárias e assistenciais dos ativos, como poderia manter-se a mesma cobertura em 1981 com uma taxa inferior a 18% fixada pelo atual “plano de custeio”, depois de todos, os abusos administrativos e legislativos ocorridos nas décadas de 60 e 70?*¹².

Com isso, verifica-se que até os dias atuais, não há um planejamento “plano de custeio” discriminando a receita e os gastos totais específicos com a seguridade social, como previsto no texto constitucional. O que há é apenas, como dito por Rio Nogueira, *meros ensaios aritméticos*. Eis a questão.

Como aponta Silva:

*O orçamento vem sendo tratado como de caráter meramente autorizativo, ao permitir que o resultado da etapa executada pelo Legislativo seja alterado de modo unilateral pelo Executivo, ao passar a pautar prioridades voltadas para a geração de superávits primários crescentes nas contas governamentais, em detrimento da área social e do desenvolvimento econômico*¹³.

Portanto, a questão do “orçamento social” se permeia em resolver a destinação dos gastos sociais, que na verdade, são deixados em segundo plano, dando prioridade ao pagamento de juros e encargos da dívida pública brasileira.

Com uma planificação, um planejamento, um verdadeiro *Plano de Custeio*, poder-se-ia cuidar do financiamento específico da Seguridade Social, ou seja, alcançar o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, e consagrar a efetividade do princípio da contrapartida, estatuído no art. 195, § 5º da Constituição Federal, o qual constitui o comando, a chave que torna compulsório o equilíbrio entre receitas e despesas.

¹⁰ CALCIOLARI, Ricardo Pires, *O orçamento da seguridade social e a efetividade dos direitos sociais*, Curitiba, Juruá, 2009, p. 149.

¹¹ NOGUEIRA, Rio, *A crise moral e financeira da previdência social*, São Paulo, Difel, 1985, p. 84.

¹² NOGUEIRA, Rio, *A crise moral e financeira da previdência social*, São Paulo, Difel, 1985, p. 83.

¹³ SILVA, Roberta Soares da, *O princípio da contrapartida do sistema de seguridade social: uma proposta de orçamento*, Curitiba, Alteridade, 2023, p. 184/185.

Como aduz Silva¹⁴, o Plano de Custeio é a peça fundamental para o equilíbrio técnico-financeiro da Seguridade Social, de modo que não ocorram nem superávits, nem déficits.

É importante destacar que o equilíbrio financeiro e atuarial do Sistema de Seguridade Social se apresenta quando o total arrecadado em dado momento supera ou se iguala ao montante pago de benefícios e serviços aos beneficiários do sistema. Quando o montante não supera ou se iguala há uma anomalia no sistema – déficits – isso demonstra que não há caixa suficiente para pagamento de benefícios e serviços devidos.

O equilíbrio atuarial – a ciência atuarial dentro da planificação, do planejamento, do plano de custeio, estuda os eventos aleatórios – os riscos sociais –, como morte, invalidez, doença, entre outros, o que analisa, dimensiona e quantifica os riscos.

Para contextualizar, a pandemia custou mais de R\$ 600 bilhões aos cofres federais, ou seja, foi necessário realizar mudanças nas regras orçamentárias e fiscais sobre os recursos públicos, bem como seus impactos sobre o orçamento federal e a sustentabilidade fiscal, em razão da crise da Covid-19¹⁵.

Sem embargo, na ausência de um plano de custeio, de uma planificação – de um “orçamento social” consistente, tende a gerar desequilíbrio no sistema e isso se dá o nome de “crise orçamentária”. Então se indaga: qual seria o caminho para a efetividade do equilíbrio financeiro e atuarial do Sistema de Seguridade Social?

4 CRISE DO ORÇAMENTO SOCIAL NO BRASIL

As leis orçamentárias, conforme disposto na Constituição (art. 165 da Constituição de 1988)¹⁶, têm como espécies: O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

¹⁴ SILVA, Roberta Soares da, *O princípio da contrapartida do sistema de seguridade social: uma proposta de orçamento*, Curitiba, Alteridade, 2023, p. 185/186.

¹⁵ BRASIL, Tribunal de Contas da União, *Acórdão de Relação 8805/2022*, Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2567426>>, Acesso em: 22 set. 2024.

Resumo do Acórdão:

O TCU, sob a relatoria do ministro Bruno Dantas, aprovou o 8º Relatório de Acompanhamento da crise da Covid-19.

O objetivo é analisar os reflexos das mudanças nas regras orçamentárias e fiscais sobre a gestão dos recursos e os impactos no orçamento e na sustentabilidade.

Em 2021, até 18/8, a União alocou R\$ 127,6 bilhões em dotações orçamentárias para o combate à pandemia.

De janeiro a agosto foram empenhados R\$ 99 bilhões (77,5% do total) e pagos R\$ 69,1 bilhões (54,1% do valor empenhado).

Do valor autorizado, em 2021, a maior parte (87%) foi destinada ao Programa Auxílio Emergencial (R\$ 63,2 bilhões) e às ações na saúde (R\$ 47,7 bilhões).

¹⁶ “Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais” (Brasil, 1988, art. 165).

O PPA – Plano Plurianual é uma lei que estabelece diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública federal para despesas de capital e outras delas decorrentes e para aquelas relativas aos programas de duração continuada¹⁷.

A LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias compreende metas e prioridades da Administração Pública federal. Nela se destacam as seguintes nomenclaturas: despesas do capital para o exercício financeiro subsequente; orientação para elaboração da lei orçamentária anual; disposição sobre alterações na legislação tributária; estabelecimento das políticas de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A LOA – Lei Orçamentária Anual compreende três tipos de orçamentos: orçamento fiscal; orçamento de investimentos das empresas estatais; orçamento da Seguridade Social.

Pois bem, a LOA¹⁸ tem por finalidade definir por concreto as medidas de planejamento do Estado, delimitando as ações administrativas nos aspectos qualitativo, quantitativo e temporal. Desse modo, a programação contida nas leis orçamentárias (PPA, LDO, LOA) determinam as políticas públicas, ou seja, as ações e atividades desenvolvidas pelo Estado, de forma direta ou indireta, com a participação de vários atores sociais, públicos e/ou privados, e que têm por objetivo assegurar determinados direitos da sociedade, coletivamente ou visando determinada classe social, econômica, cultural ou étnica, tais como: previdência, assistência e saúde, entre outros, que deverão sempre seguir as diretrizes contidas na Constituição Federal.

Desse modo, as leis orçamentárias têm papel fundamental na estruturação do planejamento estatal, para a operacionalização do Sistema de Seguridade Social, pois é imprescindível uma previsão de custeio para que o sustento financeiro do regime de seguridade social seja mantido.

Portanto, o Plano de Custeio é pressuposto necessário para a criação, modificação e cobrança (aumento/redução) de qualquer contribuição¹⁹. Ele constitui um dos alicerces para a operacionalização do Sistema de Seguridade Social.

Como afirma Balera²⁰, só existe verdadeira seguridade quando se sabe que o dia de amanhã está coberto pelo plano de custeio.

Conquanto, a realidade é bem outra.

Afora a questão da mudança de paradigma com a quarta Revolução Industrial, a crise orçamentária do Brasil está diretamente relacionada com a destinação das receitas provenientes das contribuições sociais, as quais deveriam ser aplicadas de forma exclusiva para o financiamento do Sistema de Seguridade Social.

O que ocorre, porém, é o inverso: as contribuições sociais são desvinculadas da Seguridade Social e financiam outros setores de políticas públicas, como o orçamento fiscal e de investimento.

¹⁷ Considerando que ainda não foi editada a lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da Constituição de 1988, o que se encontra em vigor é o disposto no art. 35, § 2º, do ADCT.

¹⁸ CALCIOLARI, Ricardo Pires, *O orçamento da seguridade social e a efetividade dos direitos sociais*, Curitiba, Juruá, 2009, p. 137.

¹⁹ BALERA, Wagner, (coord.), *Curso de Direito Previdenciário: homenagem a Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira*, 5ª ed., São Paulo, LTr, 2002, p. 45.

²⁰ BALERA, Wagner, (coord.), *Curso de Direito Previdenciário: homenagem a Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira*, 5ª ed., São Paulo, LTr, 2002, p. 46.

O que se apreende pelo sistema é que não há um orçamento próprio da Seguridade Social, um planejamento que garanta os gastos com os direitos sociais: previdência, assistência e saúde, como caráter vinculante ao Poder Executivo, de modo a financiar a área social e o desenvolvimento econômico. O que se verifica é uma constante preocupação com o financiamento do déficit público e a busca pelo superávit primário. Com isso, os esforços voltam-se para incrementar a tributação, principalmente das contribuições sociais, sem nenhum incremento correlativo com gastos sociais. Não há correlação entre custeio/benefícios/prestações, ou vice-versa, entre benefícios/prestações/custeio²¹.

Desse modo, as contribuições sociais deveriam ter sua aplicação exclusivamente para financiamento da Seguridade Social e tal fato não ocorre. Na verdade, o orçamento da Seguridade Social sofre forte desvinculação de valores e nenhum aporte do orçamento fiscal, como determinado no art. 195 da Constituição.

É cediço que a Seguridade Social deverá ser financiada por toda a sociedade, direta ou indiretamente, mediante recursos fiscais dos orçamentos dos entes federados e das contribuições sociais. No entanto, o que ocorre é o inverso: as contribuições sociais financiam o orçamento fiscal e de investimento. Atualmente, as contribuições sociais representam a maior receita de ingresso de recursos para a União.

Nesse ponto, se vislumbra uma efetiva ampliação na arrecadação para fins sociais. Por outro lado, ocorre uma desvinculação galopante e utilização diversa do que se encontra constitucionalmente imposto, como é o caso da DRU – Desvinculação da Receita da União e de programas que nenhuma relação tem com a Seguridade Social na LOA, como parcelas para cobrir os encargos com dívidas ou altas taxas de juros.

A DRU é um mecanismo que permite o governo federal usar livremente 30% (trinta por cento) de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. Conquanto, a principal fonte de recursos da DRU são as contribuições sociais, que respondem por cerca de 90% do montante desvinculado. Eis a crise do orçamento da Seguridade Social.

Assim dispõe o art. 76 da ADCT:

São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2024, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral de Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data. (Redação dada pela EC n. 126/2022)²².

Nesse ponto, cabe destacar que o STF – Supremo Tribunal Federal, em sede de decisão de Repercussão Geral²³, reconheceu a constitucionalidade da desvincula-

²¹ SILVA, Roberta Soares da, *O princípio da contrapartida do sistema de seguridade social: uma proposta de orçamento*, Curitiba, Alteridade, 2023, p. 187.

²² BRASIL, Supremo Tribunal Federal, *Ato das disposições constitucionais transitórias*, art. 76, Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirBase=AD&abrirArtigo=76>>, Acesso em: 23 set. 2024.

²³ BRASIL, Supremo Tribunal Federal, *Ato das disposições constitucionais transitórias*, Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirBase=AD&abrirArtigo=76>>, Acesso em: 23 set. 2024.

ção das receitas da União – DRU, instituto pelo qual o poder constituinte derivado autoriza a União a dispor, com liberdade, de fração da arrecadação tributária a que a Constituição confere destinação específica, vinculando-a órgão, fundo ou despesa.

Então, se pode considerar que a ausência do Plano de Custeio, de um planejamento, de um orçamento social tem por consequência a própria deslegitimação do Estado, que passa a não prover minimamente parte substancial da garantia dos direitos fundamentais, como a dignidade, a liberdade e a igualdade, e os direitos sociais: saúde, assistência e previdência social, assim como educação, moradia, urbanização e outros²⁴.

Na verdade, quais os efeitos da crise na orçamentação social no modelo federativo, em razão da desvinculação das receitas da União?

Calciolari²⁵ aponta que a implicação da flexibilização do orçamento social acarreta cada vez mais a dependência dos Estados e Municípios dos repasses e transferências diversas do Fundo de Participação e de receitas próprias, o que leva à política de guerra fiscal. No que tange aos gastos sociais, a pesada conta de benefícios previdenciários devidos aos inativos da União é parcialmente paga pelas contribuições sociais (a parcela da desvinculação), já os Estados e Municípios arcam com a dívida de seus inativos com recursos próprios ou repasses. O resultado é a dificuldade cada vez maior dos entes federados em manter as contas coesas e superavitárias. Ao contrário, acabam cada vez mais engessadas, e por consequência, sofrendo com a rigidez da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sem embargo, desvincular as receitas no orçamento da Seguridade Social, receitas estas constitucionalmente eleitas para garantir a efetividade dos direitos sociais (previdência, assistência e saúde), é violar o princípio da contrapartida, que orbita no Sistema de Seguridade Social, como pressuposto lógico do sistema de proteção

DIREITOS CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO – DRU. ART. 76 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. AUSÊNCIA DE CORRELAÇÃO ENTRE A ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE DA DRU E O DIREITO À DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIA PROPORCIONAL À DESVINCULAÇÃO. ILEGITIMIDADE PROCESSUAL. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. A questão nuclear deste recurso extraordinário não é se o art. 76 do ADCT ofenderia norma permanente da Constituição da República, mas se eventual inconstitucionalidade conduziria a ter a Recorrente direito à desoneração proporcional à desvinculação das contribuições sociais recolhidas. 2. Não é possível concluir que eventual inconstitucionalidade da desvinculação parcial da receita das contribuições sociais teria como consequência a devolução ao contribuinte do montante correspondente ao percentual desvinculado, pois a tributação não seria inconstitucional ou ilegal, única hipótese autorizadora da repetição do indébito tributário ou o reconhecimento de inexistência de relação jurídico-tributária. 3. Não tem legitimidade para a causa o contribuinte que pleiteia judicialmente a restituição ou o não recolhimento proporcional à desvinculação das receitas de contribuições sociais instituída pelo art. 76 do ADCT, tanto em sua forma originária quanto na forma das alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais n. 27/2000, 42/2003, 56/2007, 59/2009 e 68/2011. Ausente direito líquido e certo para a impetração de mandados de segurança. 4. Negado provimento ao recurso extraordinário. (STF – RE: 566007 RS, Relator: CÁRMEN LÚCIA. Data de Julgamento: 13/11/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 11/2/2015).

²⁴ SILVA, Roberta Soares da, *O princípio da contrapartida do sistema de seguridade social: uma proposta de orçamento*, Curitiba, Alteridade, 2023, p. 188.

²⁵ CALCIOLARI, Ricardo Pires, *O orçamento da seguridade social e a efetividade dos direitos sociais*, Curitiba, Juruá, 2009, p. 160.

social que nele se acha concebido. É atacar os objetivos e fundamentos do Estado Democrático de Direito, que pautam no sobreprincípio da dignidade humana.

Com afirma Silva²⁶, por ausência de um orçamento da Seguridade Social, de planejamento, de um Plano de Custeio feito de forma isolada, as receitas da Seguridade Social (previdência, assistência e saúde) passaram a ser legalmente desarticuladas do seu orçamento fiscal, para serem utilizadas em qualquer sigla, como é o caso da DRU.

E conclui a autora:

Concluindo, interessa a toda a sociedade como os agentes políticos pretendem utilizar os recursos arrecadados junto a ela, os quais devem ser aplicados da forma mais eficiente possível, para atender às necessidades sociais e econômicas. É importante destacar que os serviços relacionados à saúde, à previdência e à assistência social são vitais para a sociedade, são direitos fundamentais, principalmente em relação ao atendimento das camadas mais pobres, e seu objetivo é minimizar as desigualdades sociais. Por essa razão, em se tratando de serviços relacionados a essas atividades inerentes ao Estado Democrático de Direito, o setor público deve planejar, executar e avaliar medidas adequadas, que atendam a maior parcela da população com qualidade e resultados permanentes, com previsões de longuíssimo prazo.

Dessa forma, o Plano de Custeio é uma prescrição estrita destinada a propiciar concreção eficaz ao princípio constitucional da contrapartida, com o objetivo de alcançar o equilíbrio atuarial do esquema protetivo e proporcionar a garantia dos direitos fundamentais à saúde, à previdência e à assistência social. Sua finalidade é conferir e assegurar sobretudo efetividade ao Sistema de Seguridade Social²⁷.

E para a efetividade dos direitos sociais, é preciso um novo olhar – novas perspectivas, diante da revolução 4.0. E o caminho é prospecção de novas fontes de custeio da Seguridade Social.

E quais seriam essas fontes?

5 NOVAS FONTES DE FINANCIAMENTO DOS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL

Para Horvath JR²⁸, a taxação do futuro da proteção social necessita que o Estado redesenhe as políticas tributárias, principalmente quanto à cotização e eficácia, de maneira que todas as transformações decorrentes da sociedade tecnológica tragam resultados desejáveis para o Sistema de Seguridade Social, essencialmente, para a previdência social.

O autor apresenta as fontes contidas no próprio sistema, de modo a atender à insuficiência de recursos para financiamento da Seguridade Social, como: Utilização de competência residual como mecanismo de emergência, contido no art. 195, § 4º

²⁶ SILVA, Roberta Soares da, *O princípio da contrapartida do sistema de seguridade social: uma proposta de orçamento*, Curitiba, Alteridade, 2023.

²⁷ SILVA, Roberta Soares da, *O princípio da contrapartida do sistema de seguridade social: uma proposta de orçamento*, Curitiba, Alteridade, 2023, p. 190.

²⁸ HORVATH JR., Miguel, *A policrise e os sistemas de proteção social: desafios da preservação dos sistemas protetivos do século XXI*, Belo Horizonte, Ieprev, 2024, p. 200/204.

da CF/1988; Utilização do princípio da diversidade da base de financiamento, contida no art. 195, caput, incisos I, II, III e IV da Constituição de 1988.

O princípio da diversidade da base de financiamento significa que não se deve concentrar toda a carga tributária sobre um ou alguns tipos de contribuições ou determinados fatos geradores²⁹.

Esse princípio objetiva que a receita da Seguridade Social possa vir de várias fontes pagadoras (fatos econômicos) de várias bases de financiamento. A diversidade das fontes de receita propicia mais previsibilidade e segurança ao sistema³⁰.

O objetivo da ampliação da fonte de custeio é garantir a expansão do sistema de proteção das necessidades sociais (previdência, assistência e saúde), de forma que a sociedade possa alcançar a sua mais alta finalidade, a ordem social, proporcionando ao homem uma vida digna, repleta de humanidade.

O princípio da diversidade da base de financiamento tem um fim de realizar o equitativo, o justo. Dessa forma, cabe ao legislador formular, do modo mais justo possível, o esquema das contribuições sociais que custearão a Seguridade Social, levando em consideração o princípio da capacidade contributiva; os economicamente mais fortes contribuem com mais, e os menos favorecidos contribuem menos³¹.

E com base no princípio da diversidade da base de financiamento, Horvath JR³² sugere como alternativa de novas fontes de financiamento, de modo a custear o sistema de proteção social, como: a tributação verde (*green tax*) – a tributação verde.

O autor³³ pontua que a tributação verde é ferramenta que pode ser utilizada para contribuir na manutenção dos sistemas de proteção social de forma sustentável, na medida em que estimule o aumento da arrecadação com a geração de receita adicional para o Estado, criando espaço fiscal para a redução de outros tributos que incidam sobre a folha de pagamento e para a promoção de outros comportamentos mais sustentáveis e que protejam o meio ambiente, inclusive o laboral.

Nessa perspectiva, a tributação verde surge como um estímulo à ciência e à tecnologia de mãos dadas com a proteção ao meio ambiente, de modo a auxiliar na implementação de políticas públicas que fomentem essas áreas. Nessa função *extra-fiscal*, a tributação deixa de ser voltada à mera arrecadação e abastecimento dos cofres públicos para direcionar toda sua força nos objetivos constitucionais da proteção social e no incremento do financiamento da seguridade social.

Outra fonte de possível financiamento dos sistemas de proteção social é a tributação de robôs (*robot tax*).

Como afirma Horvath JR³⁴, como decorrência da revolução 4.0, cada vez mais os robôs são utilizados no processo produtivo, logo há necessidade de considerá-los como nova fonte de receita tributária para o sistema de seguridade social.

²⁹ BIANCO, Dânae Dal, *Princípios constitucionais da previdência social*, São Paulo, LTr, 2011, p. 44.

³⁰ SILVA, Roberta Soares da, *O princípio da contrapartida do sistema de seguridade social: uma proposta de orçamento*, Curitiba, Alteridade, 2023, p. 129.

³¹ SILVA, Roberta Soares da, *O princípio da contrapartida do sistema de seguridade social: uma proposta de orçamento*, Curitiba, Alteridade, 2023, p. 130.

³² HORVATH JR., Miguel, *A policrise e os sistemas de proteção social: desafios da preservação dos sistemas protetivos do século XXI*, Belo Horizonte, Ieprev, 2024, p. 200/204.

³³ HORVATH JR., Miguel, *A policrise e os sistemas de proteção social: desafios da preservação dos sistemas protetivos do século XXI*, Belo Horizonte, Ieprev, 2024, p. 203.

³⁴ HORVATH JR., Miguel, *A policrise e os sistemas de proteção social: desafios da preservação dos sistemas protetivos do século XXI*, Belo Horizonte, Ieprev, 2024, p. 210.

Mas é possível a tributação de robôs?

Tal possibilidade enfrenta grandes impasses.

A identificação do robô ao qual se pretende taxar tributariamente é relevante na medida em que existem diversos níveis de automação.

É importante destacar que diferentemente dos casos usuais de robôs que deslocam trabalhadores dos seus postos de trabalho tradicionais, como carros e caminhões de transporte autônomos, os caixas eletrônicos de bancos, supermercados, terminais de *check-in* de companhias aéreas, hotéis, por exemplo, não são considerados robôs, mas na condição de dispositivos automatizados que reduzem os postos de trabalho dos humanos.

Tem-se a questão relevante dos serviços típicos digitais, como aqueles prestados por Uber, Netflix, Airbnb, Spotify, Amazon, dentre outros, dos quais a estruturação de uma possível tributação (*robot tax*) enfrenta vários desafios para sua concepção.

Dentre outras dificuldades, está no próprio conceito de robô e sua diferenciação entre “robôs inteligentes” e “máquinas”, a natureza jurídica e o respectivo tratamento tributário, para evidenciar possível incidência de tributo sobre a propriedade do robô ou sobre a capacidade do próprio robô.

Miguel Horvath Jr. apresenta um conceito de robô:

*A princípio pode se entender que o robô é dotado de autonomia, capacidade de aprendizado e interação com outros robôs e capacidade de tomar decisões, ou seja, o robô é uma máquina dotada de inteligência artificial e com capacidade para interpretar dados externos, aprender e partir desses dados utilizar essa aprendizagem para atingir objetivos e cumprir tarefas específicas, por meio de adaptação flexível que a permite tomar decisões de forma autônoma*³⁵.

Mas como seria a tributação dos robôs?

A priori, Rui Zeferino Ferreira apresenta uma proposta:

*O imposto sobre os robôs, assim designado no presente texto introdutório do debate aberto, que também é apelidado por outros atores por “imposto de automação”, consiste na realidade não num imposto direto sobre os robôs dotados de inteligência artificial, mas um imposto sobre as empresas que recorrem massivamente à utilização de robôs ou de tecnologias automatizadas para substituição de trabalhadores humanos*³⁶.

E acrescenta:

Na atualidade, e até à presente datada, o trabalho executado por trabalhadores humanos está sujeito a impostos sobre rendimento, calculados sobre um salário mensal, enquanto esse mesmo trabalho, quando realizado por um robô não está sujeito ao mesmo nível de impostos. Ora, é neste contexto que foi idealizado o imposto sobre robôs, enquanto tentativa de nivelamento das condições de concorrência fiscal entre

³⁵ HORVATH JR., Miguel, *A policrise e os sistemas de proteção social: desafios da preservação dos sistemas protetivos do século XXI*, Belo Horizonte, Ieprev, 2024, p. 213.

³⁶ FERREIRA, Rui Zeferino, “O imposto sobre robôs: uma solução de falsas vantagens e de verdadeiros problemas”, *Revista Ibérica do Direito*, vol. 1, jan./jun. 2020, pp. 212-224.

*os robôs e os trabalhadores humanos, que se vem substituídos pelos primeiros, entre outras causas, devido às vantagens fiscais associadas*³⁷.

Conquanto, não se encontra uma solução unânime para a tributação de robôs.

A tributação dos robôs ainda é um tema polêmico e, por ora, longe de ser uma solução de consenso. Contudo, tenderá a se aprofundar nos próximos anos, à medida que a revolução da automação e da inteligência artificial ganha corpo e acelera, e seu impacto passa a ser sentido por toda a sociedade. A proposta para incremento do custeio da seguridade social – a tributação dos robôs –, está longe de atenuar o desemprego, a desigualdade econômica, social e cultural. Eis mais um desafio para o século XXI.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada evidencia que o desafio a ser enfrentado na revolução 4.0 é a busca de instrumentos que permitam a valorização da pessoa humana – a dignidade, a humanidade, em detrimento da valorização do mercado, do financeiro, da internet, das coisas. A dignidade humana como valor fonte da ordem da vida em sociedade, de o homem poder ter direito a ter direitos, à previdência, à assistência e à saúde.

Como foi visto, a revolução 4.0 impacta substancialmente no mercado de trabalho e nos modelos de proteção social, que precisarão ser redirecionados de forma dinâmica pelo sistema, por conta das rápidas inovações tecnológicas, de modo a buscar equalização entre o custeio/benefícios/serviços e benefícios/serviços/custeio.

Para enfrentamento da crise orçamentária é necessário que a sociedade busque novas fontes de financiamento para manutenção do sistema de proteção social, diante da nova modernidade – da sociedade tecnológica.

As propostas redundam na tributação do *green tax* e *robot tax*, contudo, não é uma tarefa fácil, diante dos desafios significativos, no sentido de buscar avanços legislativos e a implementação de políticas públicas alinhadas aos princípios de dignidade e igualdade, que representam passos importantes para a construção de uma sociedade mais justa e solidária.

7 REFERÊNCIAS

- BALERA, Wagner, (coord.), *Curso de Direito Previdenciário: homenagem a Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira*, 5ª ed., São Paulo, LTr, 2002.
- BIANCO, Dânae Dal, *Princípios constitucionais da previdência social*, São Paulo, LTr, 2011.
- BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Emendas Constitucionais de Revisão, *Diário Oficial da União*, Brasília, 05 out. 1988, Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>, Acesso em: 22 set. 2024.
- BRASIL, Supremo Tribunal Federal, *Ato das disposições constitucionais transitórias*, Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirBase=AD&abrirArtigo=76>>, Acesso em: 23 set. 2024.
- BRASIL, Tribunal de Contas da União, *Acórdão de Relação 8805/2022*, Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2567426>>, Acesso em: 22 set. 2024.

³⁷ FERREIRA, Rui Zeferino, “O imposto sobre robôs: uma solução de falsas vantagens e de verdadeiros problemas”, *Revista Ibérica do Direito*, vol. 1, jan./jun. 2020, p. 214.

CALCIOLARI, Ricardo Pires, *O orçamento da seguridade social e a efetividade dos direitos sociais*, Curitiba, Juruá, 2009.

FERREIRA, Rui Zeferino, “O imposto sobre robôs: uma solução de falsas vantagens e de verdadeiros problemas”, *Revista Ibérica do Direito*, vol. 1, jan./jun. 2020, pp. 212-224.

HORVATH JR., Miguel, *A policrise e os sistemas de proteção social: desafios da preservação dos sistemas protetivos do século XXI*, Belo Horizonte, Ieprev, 2024.

IANNI, Octávio, *A sociedade global*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1999.

NOGUEIRA, Rio, *A crise moral e financeira da previdência social*, São Paulo, Difel, 1985.

SCHWAB, Klaus, *Aplicando a quarta revolução industrial*, São Paulo, Edipro, 2018, Trad. Daniel Moreira Miranda.

SILVA, Roberta Soares da, *O princípio da contrapartida do sistema de seguridade social: uma proposta de orçamento*, Curitiba, Alteridade, 2023.